

吴铭忻 / 著



Reflections on the Reform of  
Local Administrative  
Examination and Approval

地方行政审批改革思考  
——以企业研发楼报建流程为样本

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

吴铭忻 / 著

# 地方行政审批改革思考

——以企业研发楼报建流程为样本

Reflections on the Reform of  
Local Administrative  
Examination and Approval

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

地方行政审批改革思考：以企业研发楼报建流程为  
样本 / 吴铭忻著. —北京：中国法制出版社，2019.4  
ISBN 978-7-5216-0135-0

I. ①地… II. ①吴… III. ①行政管理—体制改革—  
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 069537 号

责任编辑 朱丹颖 ( 投稿联系: ss-nuannuan@hotmail.com )

封面设计 杨泽江

---

### 地方行政审批改革思考：以企业研发楼报建流程为样本

DIFANG XINGZHENG SHENPI GAIGE SIKAO: YI QIYE YANFALOU BAOJIAN LIUCHENG WEI YANGBEN

著者 / 吴铭忻

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市国英印务有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2019 年 4 月第 1 版

印张 / 15.5 字数 / 222 千

印次 / 2019 年 4 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5216-0135-0

定价：56.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码：100031

网址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：66033393

传真：66031119

编辑部电话：66067369

邮购部电话：66033288

( 如有印装质量问题，请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926 )

## 前言

就如何提高县级政府行政审批效率，笔者奋斗过8个年头。

2003年春，县政府决定组建行政服务中心。

组建行政服务中心不同于通常意义上的政府部门撤分或者合并，是将游离在政府各行政审批职能部门的行政审批权中的受理权、审核权、盖章发证权剥离出来，归并到政府统一设置的行政审批大厅，实行“一门受理、一条龙办结”。

对于地方政府而言，这是一项重大的自我改革项目，必须突破现行的行政审批体制，在当时还缺乏法律依据的情况下，政府领导需要有决心、胆识和魄力。

这项改革发轫于市场经济起步较早的广东、浙江，是在行政审批事项和条件过多、过滥，加之审批行为极不规范，已经严重影响投资环境的情势下自发开始的。

政府决定组建行政服务中心的消息一经透露，机关很多工作人员都有疑虑：眼下，老百姓办事难是事实，但有没有必要一哄而起组建行政服务中心？有人直截了当地质疑：部门的行政审批职能具有法定性，集中到行政服务中心办理可能吗？行政审批职能全部集中到行政服务中心办理，部门领导如何行使审核签字权？政府行政审批职能部门还有必要存在吗？

带着一系列疑虑，行政服务中心筹备组考察了组建时间还不长的浙江省萧山、鄞州以及温岭市行政服务中心，看到那

里宽敞的行政审批大厅和面带微笑、进进出出的行政审批申请人，意识到政府组建行政服务中心的决策是符合民意的。

考察归来，筹备组兴致勃勃地向县政府提交了一份《组建行政服务中心建议方案》，对组建行政服务中心、提高行政审批效率寄以很大的期望。

很快，县政府常务会议通过了《组建行政服务中心建议方案》。

组建行政服务中心涉及部门行政审批职能的清理和归并、部门内设机构职能的调整，既不能违反法律规定又必须力求行政审批职能集中行使一步到位，得一步一个脚印，丝毫马虎不得。为此，县政府决定采取“三步走”策略。

第一步，清理行政审批事项。县政府各职能部门第一批上报的行政审批事项有 595 项，查找行政审批依据后，决定保留 525 项，包括行政许可事项 239 项、非许可类行政审批事项 286 项，对缺乏省政府部门以上规范性文件依据的 70 项决定予以取消。与此同时，清理出 1990 年以来本级政府以及本级政府部门自行出台的规范性文件 471 件，决定废止 220 件，保留 206 件，修改 45 件。

第二步，决定相对集中的行政审批事项。政府以较快的速度设置了行政服务大厅，出台了《关于集中办理行政审批事项的决定》，以文件形式明确规定第一批进驻行政服务中心办理的行政审批事项共 405 项。

第三步，实施“两集中两到位”。以“三定方案”形式确定行政服务中心机构性质、职能以及人员编制。与此同时，调整政府相关行政审批职能部门的“三定方案”，规定凡有行政审批职能的政府部门增设行政服务科并规定行政服务科性质、职能和人员编制。依据政府出台的《关于集中办理行政审批事项的决定》，行政审批实行“两集中两到位”，即部门的行政审批事项全部集中到部门的行政服务科办理，部门的行政服务科建制集中到行政服务中心窗口办公；部门从事行政审批工作的人员全部移位到行政服务中心窗口岗位上班要落实到位，部门向派驻行政服务中心窗口服务的人员充分授予行政审批事项承办权要落实到位。为此，政府还出台了与“两集中两到位”相配

套的其他管理性文件 8 件。

为确保“两集中两到位”，政府专门召开动员大会，规定落实“两集中两到位”的时间节点和纪律。

行政服务中心建设有两大难：窗口工作人员管理难，“两集中两到位”落实难。

成立行政服务中心之初，部门派驻窗口的工作人员并非都是部门最优秀的，极个别部门甚至将部门内部科室都不愿意接受的人员派到行政服务中心窗口工作。各部门派驻到行政服务中心窗口的工作人员，上下班要签到，工作时间不准玩游戏、不准喧哗、不准嬉闹，未经批准不得外出……有些人在原部门散漫惯了，受不了，对行政服务中心的管理制度产生抵触情绪。针对窗口工作人员管理难的问题，行政服务中心管理层不退缩，在加强督查、考核、评比的同时，采取公示考核结果、向各部门发送简报、退回窗口不称职人员等举措，逐步将行政服务中心管理制度转变成窗口工作人员自觉的行为准则。

与窗口工作人员管理难相比，更难的是落实“两集中两到位”。

虽说“两集中两到位”有政府红头文件的明确规定，部门“不敢”不执行，但总有一些部门以种种借口采取“软顶”的方式不予配合。有的部门领导搪塞：“审批事项全部到行政服务中心办理与上级政府业务部门的文件相抵触，需要与上级业务部门请示、沟通、协调。”有的部门领导观望：“审批事项全部到行政服务中心窗口办理，部门内部需要重新调整一些人员的工作岗位，新上岗人员还有一个培训的过程，还有一些自收自支编制的事业人员需要解决工资来源问题，我们做思想工作也有一个过程，不能太急。”有的部门领导以上级对口业务部门持不同意见为借口：“上级对口业务部门领导认为，有些行政审批事项办理过程中涉及申请人不便公开的信息，而且现行的网上办事系统设置也不允许将部门内部审批网外接到行政服务中心窗口，技术上如何处理需要再与上级业务主管部门共同商量出一个解决办法，需要一个

过程……”

更有个别部门，行政服务科成立了，行政服务科人员也全部派驻行政服务中心窗口了，也通过授权书的形式向派驻行政服务中心窗口的行政服务科充分授权了，部门也刻制了行政审批专用章并交给行政服务中心窗口保管了，“两集中两到位”动员大会上也表态发言了，但部门的行政审批应进事项就是难以全部集中到行政服务中心窗口，“两头受理、体外循环”现象就是杜绝不了。

为实现“两集中两到位”，不知消耗了多少脑细胞，可以采取的措施几乎都采取过：“扛着”政府《关于集中办理行政审批事项的决定》红头文件上门沟通，在有些部门是有效的，在个别部门则未必有效。有个部门，登门交涉不少于20次，部门领导每次都表态积极，总是让你觉得很快会有成效，可就是落实不到位。

虽然对外宣传已经实现了“两集中两到位”，但是否真的到位了？个别部门，行政审批事项还是在部门办理，派驻行政服务中心的窗口工作人员人数不少但办不了事，只能起到咨询作用。行政审批申请人在行政服务中心、职能部门之间“两头跑”的现象没有从根本上解决。久而久之，行政审批申请人干脆“一头跑”，来行政服务中心窗口咨询的也不见了。

“两集中两到位”怎么就这么难？

偌大的中国，主人是谁？仆人是誰？政府的主要职责是什么？老百姓找政府办事难的问题为什么就那么难解决？

笔者一直想写点关于行政服务中心实务方面的东西，也动过笔，开了个头就写不下去了。觉得“两集中两到位”难写，因为与现行的法律制度、行政体制、庞大的政府机构、有增无减的机关工作人员、部门办公经费来源等有关联，涉及方方面面，不知道从哪里下笔是好，也不知道如何才能写透，才能写到点子上，尤其是涉及一些与法律制度相关的内容难以把握。

2016年6月，一位相当要好的朋友办理了退休手续，被一个企业聘用为

副总，离开家乡去了一个比较发达的地区，退休再干。

笔者与这位朋友相处了几十年，彼此兴趣相投，遇事相互交流，从不保留自己的观点。

现在通信发达了，朋友到了外地，仍可以保持不间断的网络联系。我将这里的情况及时告诉他，他把那边发生的事情及时传递给我，几乎天天如此。

朋友去的那个企业决定自筹资金建一座研发楼，建设工程用地规划许可证和国有土地使用权证都拿到了，进入建筑工程报建阶段。

朋友加入公司管理层，老板很看重，决定发挥我这位朋友长期在政府机关工作的优势，交由他办理研发楼建筑工程报建手续，期望研发楼能在2016年年底前报建成功，2017年年初破土动工，2017年年底建成。

朋友兴致勃勃，欣然接受：建设工程行政审批，最难的应该是用地许可。研发楼用地手续已经办好了，报建手续应该很好办。况且，这个公司所在的市有一个很气派的行政服务中心，行政审批效率应该是一流的。

朋友向来喜欢写工作日记，参加工作以来一直没有中断过。

从朋友几乎每天不间断发来的工作日记内容看，研发楼建筑工程报建并非想象中的那样顺畅。朋友于2016年7月中旬开始接手研发楼报建事宜，到了2016年年底，研发楼开工在即，但报建进程缓慢，还没有能够进入申请建筑工程施工许可证阶段。依据我国《建筑法》的相关规定，未取得建筑工程施工许可证就意味着不得擅自开工。何时可以依法开工？还“遥遥无期”。

企业自建研发楼，申请施工许可有那么难吗？在经济较发达地区尚且如此，其他地区想必也不会好到哪里去。

2017年春节后，朋友又去上班。我们又开始了网络交流。

忽然有一天，笔者从朋友的报建工作日记中悟出些许老百姓办事难的症疾所在，又萌生了动笔撰写如何提高行政审批效率的想法，开始将朋友发来的工作日记加以保留、整理，就行政审批机关设置的建筑工程报建程序和条件，逐项查找法律依据，分析其合法性。终于发现：行政审批机关精心设置

的环环相扣的建筑工程报建程序和条件太烦琐，似乎过多地考虑强化部门职能因素而没有顾及申请人权益，而且设置的报建事项和条件并不能全部得到现行法律、法规的支持，有些报建事项和条件设置还找不到法律、法规依据。

归根结底，是政府机关在设置行政审批事项和条件的过程中，未能摆正国家主人与公仆的位置。

经朋友同意，笔者现以研发楼报建纪实为引篇，就行政机关设置的研发楼报建程序、条件以及行政审批行为进行合法性分析，提出对如何提高行政审批效率的肤浅认识，期望对各地正在进行的行政审批制度改革和行政服务大厅建设起到促进和参考作用。

著者

2018年12月

## 目录

企业研发楼报建纪实

001

- 委托建设工程施工图文件设计 / 003
- 委托建设工程地质勘察 / 005
- 申请规划建筑设计方案审查 / 005
- 申请建设工程项目登记 / 009
- 确定建筑工程施工企业 / 010
- 申请建设工程规划许可 / 012
- 申请建筑工程施工图设计文件审查 / 014
- 委托建设工程监理 / 024
- 委托建设工程质量检测 / 025
- 申请建筑工程现场规划定点 / 029
- 申请换接水表 / 030
- 申请建设工程质量监督号 / 032
- 申请建设工程备案 / 035
- 申请施工合同备案 / 043
- 申请建设工程防雷装置设计文件审查 / 046
- 委托白蚁防治 / 051
- 申请建设工程安全监督备案 / 052
- 申请建设工程质量监督登记 / 069
- 申请建筑工程施工许可 / 079
- 申请建设工程消防设计文件备案 / 085
- 申请建筑工程安全监督竣工 / 089

## 报建审批合法性分析

091

对建设工程报批的现行法律规定 / 094

建设工程规划许可的合法性 / 097

建设工程项目登记合法性 / 101

施工图设计文件审查合法性 / 102

防雷设计文件审查合法性 / 106

直接发包工程备案合法性 / 110

建设合同备案合法性 / 118

建设工程安全监督备案合法性 / 127

建设工程质量监督登记合法性 / 136

建筑工程施工许可合法性 / 141

## 提高行政审批效率讨论

149

行政审批设定权限及行政审批改革原则 / 152

关于行政审批事项清理 / 174

关于行政审批条件清理 / 180

关于行政审批流程清理 / 189

关于网上申报系统清理 / 193

关于行政审批收费清理 / 201

关于中介服务机构清理 / 203

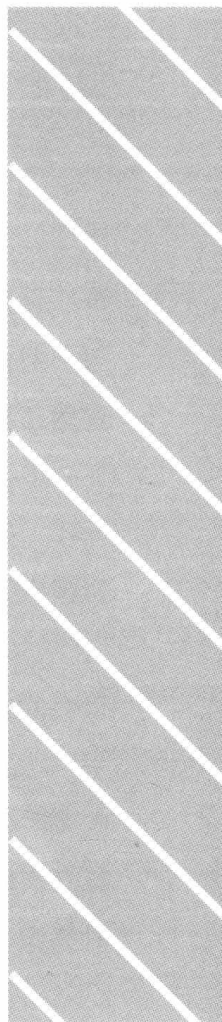
关于行政审批行为规范 / 208

关于审批窗口人员素质 / 224

## 后记

227

企  
业  
研  
发  
楼  
报  
建  
纪  
实





## 委托建设工程施工图文件设计

2016年7月11日  
星期一 大雨

研发楼建设已经取得投资项目备案文、用地规划许可证、国有土地使用权证、规划红线图、规划设计条件（控规）、环境影响批复，进入建设工程规划许可和建筑工程施工许可阶段。

依据我国《城乡规划法》和《建筑法》的规定，下一步，申请并取得建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证便可以施工。

根据行政服务中心指点，公司决定将建设工程规划许可申请与建筑工程施工许可申请同步进行。

申请建设工程规划许可、建筑工程施工许可，应当有施工图纸。施工图纸应当符合现行法律、法规、建筑规范及其他相关规范性文件的规定和要求。因此，施工图纸必须委托有资质的专业机构设计。

公司于今年6月20日选定了一家具有建筑设计资质的机构，在已经取得国有土地使用权的地块上，根据规划部门的红线图圈定了研发楼建设的具体位置，商定了研发楼设计架构以及委托设计的建设工程量和费用，签订了委托设计合同，并且先行支付了第一笔委托设计费。

委托设计的内容包括：研发楼设计方案的编制、研发楼施工蓝图设计。

设计方技术人员问：“施工图纸按办公楼性质设计还是按生产厂房性质设计？”

我公司老总有些不解：“有区别吗？”回答：“有。不同的性质有不同的设计规范。譬如，办公楼必须设计墙面保温层，厂房无此要求；办公楼通常应当设计办公室隔间，厂房通常无隔间。”

老总问：“造价相差多少？”回答：“单保温层有无，可能要相差几十万元。”

老总拍板：“那就按厂房性质设计。”

依据委托设计合同约定，公司需向设计方提供以下资料：

（1）市发展改革委员会核发的研发楼建设项目备案文件复印件；

（2）市规划局核发的研发楼建设项目规划红线图复印件（含电子文档）；

（3）市规划局核发的研发楼建设项目选址意见书及规划设计条件复印件；

（4）公司建设项目环境影响报告表及市环保局核发的环境影响报告表批复意见复印件。

合约还约定：从规划设计方案报经规划部门审批通过之日起 10 日内，公司应当向设计方提供研发楼建筑工程地质勘察报告。

委托设计合同签订后，由设计方申请委托设计合同备案，我公司给予配合即可。

## 委托建设工程地质勘察

2016年7月29日  
星期五 少云

地质勘察报告是设计研发楼图纸时重要的地质条件参考依据之一。

今天，选定了一家地质勘察院，商定了委托勘察区域和勘察费用，达成委托勘察协议，要求勘察院尽快安排现场勘察，提交勘察报告。

依据委托勘察合同，公司向勘察方提供了建设项目备案文件复印件、用地红线图复印件、建筑总平面图及其他相关资料。

委托勘察合同也须网上申请备案，岩土工程勘察文件、钻探原始记录、土工试验记录须申请技术审查。那是勘察方的事。建设方需要的是勘察合同备案意见和经报审并经认可的勘察报告。

勘察方提出：“勘察人员进场时间通常在建设工程设计方案审查通过之后。为此，得抓紧设计方案审批的申请。”

## 申请规划建筑设计方案审查

2016年7月18日  
星期一 多云

咨询行政服务中心规划窗口：申请建设工程规划许可得从申请规划建筑设计方案审查开始。这是绕不过去的前置程序。

查阅申办指南，规划建筑设计方案审查应当提交的资料

包括:(1)建设项目规划设计方案审批表(加盖申请单位印章及建管所、基层政府印章);(2)具有相应资质的设计单位设计的两个或两个以上建筑设计方案文本2套(其中总平面规划设计方案图应落放在1:500或1:1000的现势地形图上,单体设计方案应包括平、立、剖面图,并标明建筑的名称、层数、高度、建筑面积、容积率、绿地率、停车泊位等相关经济技术指标以及设计方案的电子光盘1张),方案文本须加盖受委托设计单位的印章和受委托设计单位的资质章,提供资质证书复印件(加盖申请单位印章);(3)发改委核发的投资项目备案文件、国土资源局核发的土地使用证明文件及土地出让合同、规划局核发的控制性详细规划复印件(加盖申请单位印章)。

规划建筑设计方案的审查属建设工程规划许可证颁发的技术性审查事项。审查通过的规划建筑设计方案是设计施工图纸的重要依据之一。

按照规划部门要求,设计方案需附效果图。设计方案效果图必须委托专业的制图机构制作,由设计单位提供2套符合形式要求的设计方案效果图,加盖设计单位印章。

今天,我同老总一同拜访了施工图纸设计单位,就研发楼建设方案与设计方进一步交换意见,要求设计方尽快拿出设计方案效果图。

设计单位告诉我们:“设计方案确定1套就可以了,第2套方案通常都是在第1套方案基础上仅就造型稍作修改,只要体现与第1套方案的区别就行了。规划部门审核时,通常是按第1套方案定稿。”